

II.1.5 Indicatori e target per il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Nel corso del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) si è confermata l'importanza e l'utilità di disporre di una batteria ampia di indicatori statistici regionali come strumento di supporto all'orientamento delle azioni di *policy*, al monitoraggio e alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Indicatori che si riferiscono alle criticità e alle potenzialità delle aree di intervento delle politiche regionali aiutano infatti a meglio comprendere le peculiarità dei territori, ad accrescere la consapevolezza dei decisori e contribuiscono ad apprezzare i risultati degli interventi.

L'individuazione di indicatori rilevanti per le politiche di sviluppo e la riflessione metodologica sul loro utilizzo sono attività intraprese dall'UVAL già nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1 2000-2006 e continuano tuttora ad essere proposte dall'Unità in maniera pro-attiva nei confronti dei responsabili della programmazione e dei potenziali produttori di dati di base (cfr. anche paragrafo I.1).

In continuità con la creazione di una banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo⁴⁸ del precedente ciclo di programmazione, sono stati innanzitutto individuati elementi informativi, misurati con continuità nel tempo, collegati alla strategia tracciata nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, per alimentare delle "tavole di osservazione" in riferimento alle dieci Priorità del QSN, dettagliati a livello regionale e consultabili in serie storica.

Inserire per alcuni degli obiettivi misurati dagli indicatori traguardi quantificati (*target*) cui mirare nell'arco del ciclo di programmazione è stato ritenuto un passo importante per ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche stesse, per aumentare il grado di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nel processo decisionale e per definire una tensione verso l'obiettivo che, se adeguatamente perseguito, può peraltro consentire di per sé di esibire a valle "risultati" concreti. Nel QSN questo avviene a diversi livelli. Quello più cogente riguarda la costruzione di un meccanismo incentivante per il raggiungimento di obiettivi relativi all'erogazione di servizi collettivi, tramite la fissazione di target vincolanti per ciascuna regione del Mezzogiorno, a cui è collegata un meccanismo di premialità (cfr. paragrafo II.1.4). Al contempo si è scelto di esprimere in modo più concreto alcuni degli obiettivi del QSN attraverso un insieme selezionato di traguardi quantificati per alcuni temi comuni alle distinte macro-aree oggetto della politica nazionale e comunitaria⁴⁹. Si tratta in questo caso di target di indirizzo, dunque non vincolanti e non collegati ai meccanismi di incentivazione diretti, che possono tuttavia giocare un ruolo importante per guidare la stessa programmazione, attraverso l'esplicitazione dei canali d'impatto e degli interventi (ovvero di azioni e luoghi specifici,

⁴⁸ La banca dati— che viene periodicamente aggiornata — è consultabile al pubblico sul sito web dell'Istat (<http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azioneB.html>). Creata nel 2000, si è perfezionata nel tempo, anche attraverso il supporto di una convenzione tra l'Istat e il DPS finanziata dal PON ATAS collegato al Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006.

⁴⁹ Gli aggregati territoriali oggetto delle politiche regionali vedono una diversa configurazione e concentrazione di risorse a seconda che si tratti della componente nazionale (ovvero del Fondo Aree Sottoutilizzate, che ha una diversa intensità di intervento nell'area del Mezzogiorno rispetto all'area del Centro-Nord) e della componente comunitaria (che attribuisce risorse con vincoli di ammissibilità e in quantità diversa alle regioni dell'obiettivo Convergenza rispetto a quelle dell'obiettivo Competitività e Occupazione).

con le coperture e dimensioni finanziarie collegate) che possono - secondo i soggetti responsabili - avere un impatto sugli indicatori selezionati.

A partire dal mese di giugno 2006, l'UVAL coordina un gruppo di lavoro relativo a indicatori e target del QSN rivolto alle regioni del Mezzogiorno, per le quali si è concordato - in ragione della dimensione finanziaria delle politiche nell'area - di individuare target cui mirare entro la fine del periodo di programmazione e a livello dell'intera area.

Il gruppo di lavoro ha già selezionato cinque temi comuni e i relativi indicatori per la definizione dei target; si tratta di indicatori che riguardano l'inquinamento della coste, il turismo non-estivo, la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, la spesa delle imprese per la ricerca e lo sviluppo e l'irregolarità del lavoro. Le istruttorie a livello regionale, coadiuvate da approfondimenti tecnici sulla natura della misurazione, l'analisi dei fenomeni di interesse e sui metodi di valutazione degli impatti, sono discusse durante gli incontri del gruppo di lavoro per pervenire alla fissazione dei target prima dell'avvio operativo della programmazione 2007-2013. Un simile percorso sarà inoltre avviato con le regioni del Centro-Nord.

Il lavoro comune ha consentito di stabilire che i target siano rappresentativi dell'intera politica di sviluppo 2007-2013 (indipendentemente dalla fonte finanziaria che alimenta i singoli interventi) e che siano costruiti nella maggior parte dei casi sulla base di target regionali (facilitando tra l'altro la possibilità di esprimere sintesi quantitative per aggregazioni territoriali diverse). Il gruppo del Mezzogiorno si è dimostrato proficuo per incoraggiare lo scambio di buone pratiche, di fonti di informazione e di metodi tra le regioni, anche ai fini della definizione di indicatori e target nei propri Programmi Operativi.

L'approccio metodologico adottato in merito a indicatori e a target e le tavole di osservazione per Priorità del QSN vengono presentati nell'appendice del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013⁵⁰.

II.2 La valutazione delle politiche di investimento

Nel biennio 2005-2006 l'UVAL ha affiancato le attività di gestione tecnica di valutazioni e quella di conduzione diretta di ricerche valutative, con la finalità di rendere concrete le ampie potenzialità della valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche di investimento: informare le amministrazioni responsabili del coordinamento e dell'attuazione dell'azione pubblica dei suoi effetti sui cittadini e sulle imprese, e quindi porre rimedio agli errori e rafforzare le azioni positive; informare i cittadini e gli organismi democratici dei risultati dell'attività della pubblica amministrazione, in modo da fornire gli elementi per assumere decisioni; consentire un dibattito pubblico più informato sulle politiche di sviluppo.

L'intera Unità è stata impegnata nell'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni dell'Obiettivo 1. La valutazione ha mirato a restituire un quadro d'insieme dell'avanzamento e dei risultati della programmazione della politica di coesione 2000-2006, basandosi sui dati di monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali, letti alla luce delle

⁵⁰ Vedi <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

valutazioni intermedie, di altri lavori valutativi, dell'esperienza stessa di sostegno alla programmazione dell'Unità.

L'UVAL ha condotto direttamente o coordinato altre ricerche valutative su settori e strumenti specifici della politica di sviluppo, cogliendo le esigenze conoscitive sollevate all'interno dell'Amministrazione ed emerse dal dibattito pubblico. È il caso:

- a) della valutazione delle politiche di sviluppo turistico e di sostegno alla ricerca e all'innovazione, in considerazione della crescente importanza assegnata a tali politiche per lo sviluppo del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno;
- b) della valutazione dell'efficacia dei contratti di programma, in considerazione delle elevate potenzialità di impatto sullo sviluppo locale attribuite da Amministrazioni e imprese a questo strumento di natura negoziale di incentivazione all'investimento di grandi imprese e consorzi nelle aree arretrate del Paese;
- c) della valutazione delle politiche sanitarie e sociali nelle aree rurali, seguendo un approccio metodologico innovativo, che consentisse di superare le analisi di tipo settoriale, concentrante sul settore agro-alimentare, e di considerare l'insieme di fattori che influiscono sulla qualità della vita nelle aree rurali.

I paragrafi successivi sono dedicati a descrivere l'organizzazione dei processi valutativi e sintetizzarne i risultati e le lezioni.

Rimane la responsabilità di animare, sui temi oggetto di analisi, il dibattito collettivo sulla funzione delle componenti esaminate nelle politiche di sviluppo. Attraverso queste ricerche si cerca di fornire elementi di direzione non solo alla programmazione 2007-2013, ma anche alla fase finale di attuazione della programmazione 2000-2006.

II.2.1 L'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1

In base al Regolamento (CE) 1260/1999, il Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1⁵¹ deve essere sottoposto a valutazione intermedia e ad un suo successivo aggiornamento. La valutazione intermedia si è conclusa nel 2003 con la trasmissione alla Commissione Europea⁵². La valutazione intermedia è stata aggiornata nel 2006. La struttura della valutazione intermedia del QCS e del suo aggiornamento ha rispettato le indicazioni provenienti dai regolamenti e dalle linee guida comunitarie, ma è anche stata organizzata in modo da affrontare alcune questioni cruciali in modo più approfondito.

Come per la valutazione intermedia, l'organizzazione del suo aggiornamento ha cercato di andare oltre l'impostazione comunitaria della valutazione — in base alla quale la valutazione ha lo scopo principale di informare la Commissione Europea

⁵¹ Il QCS 2000-2006 contiene la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, le regole di attuazione dei programmi di sviluppo per le regioni dell'obiettivo 1. Esso è articolato in sette programmi operativi delle Amministrazioni centrali e in altrettanti delle Regioni per un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a 45,474 miliardi di euro, di cui 23,958 di fonte comunitaria.

⁵² Per questa fase si veda la Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del 2003 (paragrafi III.4 e III.5). I diversi rapporti esito delle analisi di quella fase sono disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_valutazione.asp#inter, nella sezione Risultati della valutazione intermedia.

sull'andamento dei programmi — e di mettere le attività di valutazione in grado di svolgere appieno i propri molteplici compiti, collegati a soddisfare le esigenze informative dei soggetti responsabili dell'attuazione — a sostegno delle decisioni — dei referenti politici, dei partner sociali, e della collettività.

Seguendo l'impostazione del lavoro già adottata nella prima fase di valutazione intermedia, l'UVAL ha contribuito ad un'organizzazione del processo di aggiornamento della valutazione suddiviso per ambiti tematici e per tipologia di compiti valutativi e affidato a diversi *team* di ricerca, interni ed esterni. Invece di richiedere solo l'analisi aggregata del QCS, così come fa il Regolamento citato, si è ritenuto fondamentale mettere in evidenza alcuni campi attraverso ricerche valutative focalizzate che hanno approfondito l'indagine, spingendo i valutatori ad “andare a vedere” quanto effettivamente accaduto nei territori. Inoltre, la segmentazione ha perseguito due obiettivi supplementari, collegati alla ristrettezza e immaturità del mercato della valutazione: a) ridurre, distribuendolo, il rischio che i valutatori non fossero in grado di restituire le informazioni necessarie ad un livello qualitativo adeguato; b) contribuire alla costruzione di un mercato della valutazione meno concentrato. Parte dei lavori sono stati affidati a soggetti interni: la valutazione interna, presenta notevoli vantaggi in termini di conoscenza dei meccanismi e dei programmi, di incisività e trasmissione dei messaggi, e di utilizzazione dei risultati delle valutazioni e, in determinate condizioni, mantiene caratteristiche di credibilità e affidabilità.

Per assicurare la qualità del lavoro del valutatore esterno e sostenerne l'indipendenza rispetto all'Autorità di Gestione, la responsabilità di interloquire con il valutatore su questioni di metodo è stata attribuita ad uno *Steering Group*⁵³, che ha lavorato a diretto contatto con i team esterni che hanno svolto le ricerche tematiche, soprattutto sul campo⁵⁴. L'UVAL ha svolto una funzione di impulso per l'organizzazione dell'aggiornamento e ha svolto funzioni di coordinamento tecnico dell'attività dello *Steering Group*.

L'aggiornamento della valutazione intermedia è stato organizzato in tre parti⁵⁵:

1) sei ricerche valutative⁵⁶, quattro delle quali hanno incluso indagini sul campo, volte a rispondere a domande di valutazione espresse dall'Autorità di gestione del QCS, da altri soggetti istituzionali e dalle parti sociali ed economiche e discusse con il Comitato di Sorveglianza del QCS. Tali ricerche sono state affidate al valutatore indipendente che

⁵³ Rispetto allo *Steering Group* della valutazione intermedia, composto da esperti di valutazione e settoriali, rappresentanti dell'Autorità di Gestione del QCS, della Commissione Europea e dei ministeri interessati (in particolar modo alle ricerche valutative tematiche), quello per l'aggiornamento della valutazione è stato aperto alla partecipazione delle parti sociali e delle amministrazioni responsabili di PO, in particolare regionali.

⁵⁴ Si tratta di un'innovazione rispetto alla consuetudine valutativa nell'ambito dei Fondi Strutturali, in cui generalmente l'interlocazione avviene con i responsabili delle imprese.

⁵⁵ L'architettura dell'aggiornamento della valutazione intermedia è esplicitata nel documento “L'articolazione della domanda valutativa per l'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob.1 2000-2006”, giugno 2005 curato nella redazione dall'UVAL per conto dell'Autorità di gestione del QCS a seguito della raccolta delle principali istanze di valutazione e approvato dal Comitato di Sorveglianza del QCS.

⁵⁶ In tema di: Ricerca, Interventi immateriali nei Progetti Integrati Territoriali (PIT), Formazione continua, Trasporti, Società dell'informazione, Sviluppo rurale.

aveva già condotto la parte generale della valutazione intermedia⁵⁷;

2) l'ulteriore aggiornamento (rispetto a quelli già condotti per la valutazione intermedia e in accompagnamento della revisione di medio termine del QCS) della valutazione dell'impatto macroeconomico dell'intervento pubblico aggiuntivo nel Mezzogiorno, affidato ad un *team* di componenti dell'UVAL, sulla base del modello econometrico utilizzato per la valutazione *ex ante* e aggiornato nella fase di valutazione intermedia;

3) una lettura complessiva ed informata dei dati del sistema di monitoraggio⁵⁸, affidata interamente all'UVAL.

Questa organizzazione ha sortito risultati nel complesso positivi, soprattutto se si compara con quanto accaduto in passato. La qualità del lavoro è stata gradualmente aumentata grazie all'azione dello *Steering Group*. Inoltre, la partecipazione delle parti sociali allo *Steering Group* ne ha attratto l'attenzione sulla valutazione. Il rischio (sempre presente in questo tipo di lavoro e particolarmente presente in un mercato ristretto come quello italiano) che la scarsa qualità del lavoro infici il valore informativo delle ricerche è stato diversificato. La scarsa disponibilità di risorse per la valutazione interna, tuttavia, ha limitato fortemente il contributo fornito dalle valutazioni interne rispetto a quanto desiderabile, restringendo l'analisi compiuta alla lettura dei dati di monitoraggio ed impedendo di svolgere indagini sul campo.

Il lavoro di valutazione del QCS non è comunque esaurito: oltre ad alcune ricerche e analisi già svolte che contengono riflessioni e suggerimenti ancora da integrare nella riflessione complessiva (per esempio, sui progetti integrati territoriali e sulle agenzie di sviluppo locale⁵⁹) o attualmente in corso (per esempio su alcuni aspetti relativi agli incentivi alle imprese), nuove ricerche si aggiungeranno, anche in relazione alla circostanza che una parte significativa dell'intervento è ad oggi ancora in itinere.

RIQUADRO II.2.1 – IL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO OB.1 2000-2006: CONSIDERAZIONI SULLA BASE DELLE VALUTAZIONI

Il QCS OB.1 2000-2006, anche per la fase storica in cui è stato inizialmente concepito, presenta due ambizioni, diverse ma interrelate. La prima, più tradizionale, è quella di delineare una strategia e un apparato di regole indirizzato all'orientamento e al governo dei programmi che espressamente vi fanno capo. A questo scopo, individua obiettivi con ambito tematico e territoriale, da perseguire attraverso il migliore utilizzo delle dotazioni finanziarie dei programmi al fine di innescare processi di accumulazione di capitale pubblico e, in generale, di innovazione nelle tipologie di intervento. La seconda, più ampia, è quella di influenzare e orientare il complesso dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno attraverso la crescita istituzionale delle amministrazioni coinvolte e dei loro partner, e la "contaminazione" derivante da prassi innovative, dagli effetti più generali dell'apparato regolatorio e delle condizioni di attuazione che il QCS prevede per i propri programmi e dalla leva offerta dai requisiti di addizionalità dei fondi strutturali.

⁵⁷ L'Associazione Temporanea di Impresa tra London School of Economics – Vision&Value.

⁵⁸ Il lavoro ha utilizzato i dati provenienti dal sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali (MONIT 2000), letti alla luce delle valutazioni intermedie, di altri lavori valutativi, dell'esperienza stessa di sostegno alla programmazione dell'Unità.

⁵⁹ StudiareSviluppo, Progetto "Azioni pilota in aree Pit", due anni di lavoro sul campo, Relazione per il Comitato di sorveglianza del QCS Obiettivo 1, Novembre 2005 e De Bernardo, V., Natali, A. "Stare sul territorio e dare servizi all'economia locale: Una rassegna di pratiche", StudiareSviluppo, Marzo 2006.

Le valutazioni disponibili e che hanno analizzato l'andamento del programma fino a tutto il 2005 hanno segnalato — in parte come lecito attendersi in un programma così vasto — esiti differenziati tra e all'interno dei singoli programmi, ma anche il mancato innesco di un'azione sistemica sufficientemente forte. I Rapporti di aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006 hanno evidenziato, infatti, le non poche difficoltà incontrate in relazione alla capacità del programma di raggiungere i propri ambiziosi obiettivi di crescita e di coesione sociale. Se il QCS aveva ritenuto necessario realizzare un forte cambiamento, una "rottura" rispetto al passato, "nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici" identificando a tal fine alcune variabili chiave - "variabili di rottura"⁶⁰ la cui modifica avrebbe dovuto segnalare al contempo sia la capacità del programma di agire con efficacia sia la volontà degli attori di sostenere e precorrere il cambiamento auspicato - l'andamento osservato è stato certamente inferiore alle attese in molti ambiti.

Innanzitutto, la crescita, nel Mezzogiorno nei primi sei anni di attuazione è stata bassa. La valutazione ha evidenziato che tale non positivo risultato, su cui hanno indubbiamente inciso fattori che trascendono l'azione di politica regionale, va però almeno in parte attribuito alla minore azione di policy, in senso innanzitutto quantitativo, avendo il programma realizzato — all'epoca della valutazione — un valore della spesa assai inferiore rispetto alle ipotesi iniziali (e che ha condotto, a metà periodo, a rivedere gli impegni di addizionalità). Migliori, ma non tali da avviare una chiusura dei divari con la media europea, le performance in termini di tasso di occupazione. Più in generale, se le politiche hanno avuto effetti locali anche significativi su aree circoscritte, non si è registrato un avanzamento significativo negli indicatori che misurano lo stato di sviluppo e la capacità competitiva a livello di macroarea.

Lo sforzo da compiersi, in molti ambiti di intervento, presupponeva che molte scelte amministrative, istituzionali, di riforma fossero necessarie precondizioni per l'attuazione della policy e alla sua conseguente capacità di produrre effetti sul territorio. In questo, il QCS ha ipotizzato tempi più veloci di quanto la struttura amministrativa e il sistema consolidato di interessi locali, regionali e centrali fossero in grado di garantire, pur in presenza di un impegno rilevante da parte delle Regioni e dei sistemi territoriali osservabile nei risultati di avanzamento istituzionale (vedi oltre). Tuttavia, solo in alcuni casi (p.e., risorse idriche, rifiuti, energia, inclusione sociale, progetti integrati territoriali) ci sono evidenze di un'accelerazione o di un cambiamento nella natura dell'intervento che confermino che i ritardi nell'attuazione sono dovuti al cambiamento nelle strutture istituzionali o al superamento di difficoltà iniziali. Mentre in qualche caso, le informazioni disponibili non sono sufficienti, in altri ancora, non si riscontra alcuna variazione nella composizione della spesa che possa far ritenere che sia in corso un'accelerazione nell'attuazione di iniziative innovative.

Inoltre, indipendentemente dagli esiti in termini di performance che esse correttamente raccontano, le variabili di rottura si sono rivelate poco idonee a mobilitare l'attenzione diretta di policy maker e amministratori. In prospettiva, quindi, appare opportuno impegnare la promessa strategica su questioni più vicine alla sensibilità e alla capacità di calcolo dei policy maker e degli amministratori, e soprattutto della sensibilità dei cittadini e dell'esperienza di fare impresa.

Più significativi e diffusi sono stati i progressi in termini di sviluppo di capacità istituzionale che il QCS ha deliberatamente perseguito. Nel QCS sono stati introdotti e applicati sistemi di premi e sanzioni finanziarie condizionate al raggiungimento di determinate performance, sono stati introdotti elementi di esplicita condizionalità rispetto all'uso delle risorse. E' stato così promosso il raggiungimento di obiettivi di rafforzamento delle istituzioni regionali in senso ampio (non solo delle amministrazioni, ma anche del sistema di regole di governo dei territori e dei servizi offerti).

⁶⁰ Si tratta di tredici "variabili di rottura" che hanno la funzione di collegare logicamente l'obiettivo generale di sviluppo con gli effetti degli investimenti previsti nel programma. Gli indicatori riferiti a tali variabili di rottura sono calcolati dall'ISTAT e si trovano on line sul sito dell'Istituto.

Esiti positivi nel risultato di tale sforzo sono colti sia dagli avanzamenti negli strumenti di pianificazione, sia da “analisi di campo”, sia dall'accresciuta sensibilità delle amministrazioni sul ruolo delle competenze tecniche e dell'importanza di dialogare tra livelli di governo. Essi rappresentano il patrimonio di capacità accumulate in questi anni e che dovrebbero però meglio sostanzarsi in comportamenti conseguenti e una migliore capacità di non farsi travolgere dalle regole di spesa.

Tranne che in casi limitati, non v'è dubbio, infatti, che la pressione esercitata dalle regole sull'attuazione finanziaria non sia sfociata in un miglioramento della capacità dell'amministrazione di attuare celermente la strategia e di predisporre i necessari completamenti e strumenti adeguati (come nelle intenzioni), ma, piuttosto, nell'utilizzazione, al fine di evitare perdite di finanziamenti, di progetti già disponibili, e quindi in un rinvio delle decisioni che devono sostanziare la strategia. Sempre la stessa pressione della spesa, poi, appare avere in qualche modo “forzato” le amministrazioni a compiere scelte più semplici, realizzando interventi collaudati (e quindi più veloci) ma non necessariamente di impatto.

La valutazione ha anche messo in luce che se una parte cospicua del programma è di fatto ancora da realizzare sarebbe un errore considerare gli anni terminali come una mera fase di chiusura finanziaria. Se la gran parte dei progetti “nuovi” è da completare o da realizzare proprio negli anni di chiusura del programma e che si sovrappongono all'avvio di un nuovo ciclo di politiche (quelle del 2007-2013), andrebbe fatto ogni sforzo per seguirne e sostenerne con impegno l'attuazione dalla cui qualità molto dipenderanno le condizioni che potranno verificarsi sui territori nel prossimo futuro.

II.2.2 Cultura, natura e turismo per lo sviluppo: valutazione dei risultati delle politiche regionali

In considerazione della crescente importanza assegnata alle politiche di sviluppo turistico del Paese, ed in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno, l'Unità di Valutazione, nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Risorse culturali e turismo (vedi paragrafo I.2) ha approfondito in più tappe, nel periodo 2005-2006, analisi e valutazioni relative al ruolo economico del settore nelle politiche regionali ed ha promosso collaborazioni istituzionali con altre amministrazioni centrali e istituti pubblici di ricerca sul tema.

Il lavoro è partito nel 2004 con una impegnativa ricostruzione della programmazione regionale a valere su tutte le risorse finanziarie aggiuntive (Fondi Strutturali Comunitari e Fondo per le Aree Sottoutilizzate), volta ed isolare gli interventi destinati alla valorizzazione turistica all'interno della più generale programmazione dello sviluppo territoriale con riferimento al periodo 2000-2006⁶¹. I risultati del lavoro sono stati pubblicati nel XIII Rapporto sul turismo italiano, patrocinato dal Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale del Turismo (ora Presidenza del Consiglio - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo)⁶².

Nel 2005, l'analisi è stata completamente aggiornata e corredata di indicatori relativi alla spesa effettivamente erogata, con la finalità di verificare quanti degli interventi programmati sui diversi strumenti si fossero concretamente realizzati sui territori e per fornire elementi valutativi per il miglioramento della programmazione e delle relative modalità di attuazione. I risultati del lavoro, pubblicati nel XIV Rapporto sul Turismo

⁶¹ Per un approfondimento di questa attività si rinvia alla Relazione del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del 2004, paragrafo IV.9.

⁶² Cfr. O. Cuccu, S. De Luca, B. Stratta, “Politiche territoriali e strumenti per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive”, in Rapporto sul turismo italiano 2004-2005, Cap. XXV.

Italiano⁶³, sono stati oggetto di discussione, formale e informale, con Regioni e Amministrazioni centrali, nell'ambito del Gruppo di lavoro del QCS Risorse culturali e turismo (vedi paragrafo I.2) e, soprattutto, sono stati di supporto alla riprogrammazione di metà periodo dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, prevista dal Regolamento CE 1260/1999.

Parallelamente, nel 2005-2006 è stata effettuata una approfondita analisi dei dati settoriali di fonte Conti Pubblici Territoriali (CPT) con la finalità di ricostruire ex-post la spesa pubblica per livello di governo nel settore turismo con riferimento al periodo 1996-2003.

La lettura congiunta dei dati storici di spesa nel settore turismo di fonte CPT e degli importi finanziari programmati, per il periodo 2000-2006, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive ha permesso di rendere esplicito il consistente impegno pubblico per lo sviluppo del settore⁶⁴. L'analisi, estesa a tutto il territorio italiano, si è focalizzata in particolare sulle regioni del Mezzogiorno, ed è stata discussa all'interno del gruppo di lavoro costituito, nell'ambito della collaborazione istituzionale avviata dall'UVAL con la SVIMEZ, sul tema del turismo nel Sud Italia. I risultati sono stati pubblicati nel Rapporto monografico sull'industria turistica del Mezzogiorno e sono stati oggetto di dibattito pubblico⁶⁵.

Inoltre, nello stesso periodo, attività sul tema della valorizzazione turistica territoriale, che hanno richiesto un consistente impegno dell'UVAL, sono state portate a termine nell'ambito dell'aggiornamento della Valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 e delle attività dell'UVAL a supporto del processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (si vedano rispettivamente i paragrafi II.2.1 e II.1).

Una sintesi della valutazione delle politiche territoriali per il turismo e i risultati raggiunti nella programmazione 2000-2006 è stata pubblicata nel XV Rapporto sul turismo Italiano 2006-2007, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri e presentata alla III Conferenza Italiana per il turismo ed è brevemente esportata nel riquadro seguente⁶⁶.

⁶³ Cfr. O. Cuccu, S. De Luca, B. Stratta, "Politiche territoriali per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive programmate e spese", in Rapporto sul turismo italiano 2005-2006, Cap. XXIX.

⁶⁴ I risultati delle analisi svolte dall'UVAL sul tema del turismo, delle risorse culturali e naturali sono stati diffusi sistematicamente nelle diverse edizioni del Rapporto annuale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo disponibili sul sito http://www.dps.tesoro.it/documenti_elenco.asp#specificiDPS. Si vedano in particolare le edizioni 2003, 2004, 2005.

⁶⁵ Cfr. SVIMEZ, Rapporto su "L'industria turistica nel Mezzogiorno", Il Mulino, 2006, Capitolo 11, a cura di O. Cuccu, S. De Luca, *Le politiche e gli strumenti di programmazione per il turismo*. Il Rapporto è stato presentato a Napoli, il 25 settembre 2006.

⁶⁶ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri- XV Rapporto sul turismo Italiano 2006-2007, Mercury, 2006, Parte Quarta, Istituzioni e turismo, O. Cuccu, S. De Luca "Politiche territoriali per il turismo e risultati raggiunti nella programmazione 2000-2006". Il Rapporto è stato presentato alla III Conferenza Italiana per il Turismo (Montesilvano - Pescara 30 settembre -1 ottobre 2006).

RIQUADRO II.2.2 – I RISULTATI DELLE POLITICHE REGIONALI PER LO SVILUPPO DEL TURISMO: UNA SINTESI

L'approccio seguito dall'UVAL nelle diverse attività svolte e nelle diverse fasi del processo di valutazione e di supporto alla programmazione ha puntato a rendere più esplicito il forte collegamento tra turismo e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, risorse di cui l'intero territorio nazionale è ricco, nella consapevolezza che la vocazione turistica attribuita a molte delle regioni italiane non è di per sé sufficiente a sostenere lo sviluppo del settore.

Dalle numerose analisi condotte sono emersi, in sintesi, i seguenti elementi:

- *In Italia, complessivamente, nel periodo 2000-2005 sono state programmate risorse pubbliche aggiuntive (ovvero a valere sui Fondi Strutturali comunitari e sul Fondo Aree Sottoutilizzate) per un totale di circa 14 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi nel Sud, equivalenti al 19 per cento circa di tutte risorse programmate per le politiche regionali di sviluppo.*
- *Considerando due macrotipologie di spesa, la prima che considera le politiche volte a valorizzare il contesto (in primis le risorse culturali e naturali), la seconda di natura settoriale volte a sostenere le imprese e a realizzare infrastrutture, materiali e immateriali, propriamente turistiche (quali ad esempio i porti turistici), emerge come poco meno della metà delle risorse programmate siano state destinate, in media nazionale, a politiche settoriali e tra queste circa l'80 per cento a incentivi alle imprese;*
- *L'approccio integrato alla programmazione degli interventi per lo sviluppo turistico, approccio posto come condizione per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006, pur se diffuso, ha scontato, in buona parte, una non adeguata considerazione dei livelli e della composizione qualitativa della domanda turistica, come testimoniano i limitati risultati raggiunti in termini di incremento delle presenze turistiche tra il 2000 e il 2004 (0,4 per cento in media nazionale e 1,2 per cento al Sud contro un incremento medio annuo del periodo 1996-2000 pari rispettivamente a 3,0 e 4,5 per cento).*
- *In particolare, limitando l'osservazione alle regioni del Sud, è emerso come l'aspettativa di uno sviluppo locale fondato sul turismo abbia interessato troppi territori, anche in assenza di condizioni minime di base (in termini di risorse naturali, culturali e turistiche) necessarie per competere sul mercato nazionale e internazionale. Al riguardo si consideri che quasi la metà dei Comuni che hanno aderito a Progetti integrati territoriali aveva all'avvio della programmazione una bassa vocazione turistica anche in termini potenziali. In altri termini è spesso mancata una valutazione ex-ante delle effettive potenzialità di raggiungere specifici target di domanda turistica.*

Questi elementi valutativi sono stati oggetto, assieme ai risultati di numerose altre indagini e studi, di confronto partenariale con Amministrazioni e parti economiche e sociali per la costruzione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. La lezione comune che è stata tratta è come sia necessario mettere in atto strategie, politiche e interventi mirati, concentrazione e selettività degli interventi, soprattutto in un quadro di forte competizione internazionale come l'attuale, che riduce le rendite di posizione e richiede una forte e continua capacità di innovazione.

II.2.3 La valutazione delle politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione

Nel corso del biennio le attività di valutazione dell'UVAL nel campo della ricerca hanno riguardato prevalentemente l'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Obiettivo 1 2000-2006 (si veda il paragrafo

II.2.1) e lo sviluppo e la conclusione di una ricognizione valutativa sulle politiche della ricerca nel Mezzogiorno.

La ricognizione valutativa sull'impatto della spesa pubblica in ricerca nel Mezzogiorno sulla crescita economica delle regioni, avviata a fine 2003 in attuazione della delibera CIPE n. 17/2003, si è conclusa nel 2005. La ricognizione valutativa, affidata all'esterno e finanziata nell'ambito del Programma di Diffusione delle Conoscenze, ha preso in esame l'impatto della ricerca sui sistemi economici, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno, e le condizioni di successo delle politiche della ricerca. L'UVAL ha seguito lo studio, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc* che ha interagito con il responsabile per una migliore definizione dei contenuti e dei metodi e analizzato il rapporto di ricerca.

La ricerca si è articolata in: 1) un quadro teorico con rassegna delle principali esperienze e modelli di valutazione dell'impatto della ricerca; 2) una parte empirica con rilevazione e analisi dei dati descrittivi del fenomeno anche a livello regionale; 3) una parte conclusiva con indicazioni di *policy*.

Fra i temi approfonditi nella parte teorica appaiono di particolare rilevanza: il rapporto fra innovazione e crescita, il rendimento privato e sociale della spesa per ricerca, le esternalità e gli *spillover* di conoscenza e la relazione fra impatti della spesa per ricerca e prossimità territoriale. La parte del lavoro sulle evidenze empiriche ha affrontato i temi dell'indagine utilizzando una grande quantità di dati di diverse fonti e, in alcuni casi, provvedendo alla rilevazione diretta di dati, procedendo alla costruzione di indicatori. In particolare, sono stati costruiti indicatori di intensità di spesa e di efficienza brevettale, quota dei laureati in discipline tecnico-scientifiche per regione, rapporto fra personale tecnico-amministrativo e personale docente/ricercatori per ateneo. Attraverso l'analisi di questi indicatori e l'uso di serie storiche per l'analisi comparativa fra regioni è stato possibile condurre analisi e valutazioni su alcuni aspetti specifici di particolare rilevanza:

- dinamiche di lungo periodo delle diverse componenti della spesa per ricerca disaggregate a livello regionale;
- allocazione della spesa e del capitale umano nel sistema ricerca;
- analisi delle relazioni fra PIL regionali e spesa pubblica e privata in ricerca;
- analisi di impatto della spesa in ricerca sulla produttività per Regione: sulla crescita del prodotto e della produttività del lavoro;
- stima di impatto degli incentivi pubblici alla ricerca industriale, per provincia.

La ricerca ha consentito di trarre una importante indicazione di *policy*, illustrata con l'ausilio della metafora del "secchio bucato": da un lato è ancora necessario "colmare il secchio", vale a dire aumentare le risorse pubbliche destinate alla ricerca nelle regioni meridionali; dall'altro occorre "tappare i buchi", intervenendo sui microprocessi che consentono alla spesa per ricerca di impattare durevolmente sulla crescita economica. I risultati della ricerca sono sintetizzati nel riquadro seguente.

Da segnalare che i risultati dell'indagine, anche nelle fasi intermedie, sono stati utilizzati in una serie di attività del DPS, quali seminari interni e preparazione di documenti e, da ultimo, il seminario "Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come

orientare la politica di sviluppo” tenutosi l'11 luglio 2005 nell'ambito dei seminari tematici per la preparazione del QSN (si veda paragrafo II.1).

RIQUADRO II.2.3 – I RISULTATI DELLE POLITICHE PER LA RICERCA NEL MEZZOGIORNO: UNA SINTESI

I principali risultati della valutazione sull'impatto della spesa pubblica in ricerca sulla crescita economica delle regioni e le relative indicazioni di policy possono essere così sintetizzati:

- *Sebbene l'evidenza empirica internazionale indichi che la spesa in ricerca e sviluppo (R&S) abbia un ruolo essenziale nella crescita economica, a livello sia nazionale che regionale, non in tutte le Regioni italiane, nell'arco del periodo 1980-2002, la crescita del prodotto lordo è stata associata alla crescita della spesa in ricerca e sviluppo.*
- *Nell'ambito della spesa in R&S la componente che maggiormente è associata alla crescita del prodotto lordo è quella privata, derivante dagli investimenti delle imprese realizzati al fine di svolgere attività innovative e di aumentare la produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori.*
- *La componente pubblica della spesa non è automaticamente associata alla componente privata. Solo in alcune Regioni italiane è individuabile un nesso virtuoso tra le due componenti nel lungo periodo.*
- *Le attività di R&S e le attività innovative tendono ad assumere una forte concentrazione geografica, in misura nettamente più marcata rispetto alle attività manifatturiere. Ne risulta una geografia caratterizzata da forti processi di attrazione dei poli forti e marginalità per le aree deboli.*
- *Il nesso tra spesa in R&S, innovazione e crescita economica è tipicamente indiretto e ritardato, e si alimenta di una serie articolata e differenziata di micro-processi.*
- *I micro-processi con i quali la spesa in R&S pubblica aumenta l'incentivo alla spesa privata, traducendosi in aumenti della produttività e, quindi, del prodotto lordo sono influenzati dal contesto istituzionale, a livello nazionale e regionale. Non tutti i Paesi e non tutte le Regioni sono attrezzati per massimizzare l'impatto della spesa sulla crescita economica.*
- *Tra i micro-processi più importanti sono identificabili: a) la costituzione di capitale umano produttivo; b) l'efficienza del sistema di ricerca pubblico e la sua capacità di generare spillover di conoscenza localizzati a livello regionale; c) i processi di cambiamento organizzativo e di introduzione nelle imprese delle tecnologie ICT, al fine di realizzare le complementarità necessarie all'aumento della produttività; d) la natura dei processi imprenditoriali e di generazione di opportunità attraverso la creazione di nuove imprese.*
- *Vi sono evidenze del fatto che il sistema italiano presenti debolezze sistemiche in tutti questi aspetti e che nel Mezzogiorno queste debolezze assumano particolare rilevanza.*
- *Le politiche pubbliche, e in particolare quelle per il Sud, dovrebbero assumere come obiettivo non solo l'aumento di lungo periodo della spesa in R&S, ma anche la creazione delle condizioni sistemiche attraverso le quali:*
 - *la spesa pubblica in ricerca possa aumentare il rendimento della spesa privata, generando effetti di esternalità dinamiche e di spillover localizzati;*

- *la spesa privata possa impattare positivamente, dopo un necessario periodo di aggiustamento, sulla produttività totale dei fattori delle imprese;*
- *la presenza di capitale umano qualificato e di opportunità di mercato favorisca la nascita di nuove imprese innovative, in grado di entrare sul mercato con alti livelli di produttività e valore aggiunto per addetto;*
- *la combinazione di aumenti diffusi di produttività e di turnover virtuoso nella composizione delle imprese generi effetti sostenibili di crescita economica di lungo periodo.*

II.2.4 La valutazione sull'efficacia dei contratti di programma

A fine 2006 si è formalmente conclusa con la redazione di una relazione destinata al CIPE, l'indagine valutativa sull'efficacia dei Contratti di Programma, l'importante strumento di natura negoziale di incentivazione all'investimento di grandi imprese e consorzi nelle aree arretrate del paese. Questa indagine è stata svolta dall'UVAL in collaborazione con la Rete dei Nuclei di Valutazione su mandato ricevuto dallo stesso Comitato Interministeriale con Delibera 16/2003. La richiesta è stata determinata da un crescente interesse conoscitivo, espresso anche a livello politico nelle riunioni del Comitato, per i reali impatti prodotti sul territorio dagli investimenti co-finanziati da questo strumento.

La “valutazione di efficacia economico-sociale” così richiesta, è stata portata avanti nel periodo 2005-2006 attraverso una metodologia composita: ossia è scaturita dalle risultanze di più studi coordinati, ma svolti con metodi differenti. Il nucleo principale di questi studi è stato costituito da 9 ricerche valutative dedicate ad altrettanti investimenti industriali finanziati da Contratti di Programma, affidate ad esperti di politica industriale⁶⁷. Affinché fosse possibile valutare i risultati dispiegatisi nel tempo, questi nove studi di caso hanno riguardato investimenti ammessi al finanziamento nel corso degli anni 90, perciò ormai conclusi. Oltre a quello cronologico, nella loro selezione si è tenuto presente anche il criterio di assicurare una certa variabilità interna al campione in termini territoriali (sono state rappresentate tutte le regioni del Mezzogiorno escluso il Molise), e settoriali (con la copertura di 8 diversi settori industriali).

Pur essendo stati svolti in autonomia dagli esperti, gli studi sono stati coordinati da un comitato inter-istituzionale di supervisione delle ricerche, a cui hanno partecipato, oltre all'UVAL, esperti della Rete dei Nuclei di Valutazione e dell'ex Ministero del Attività Produttive, competente per la gestione dello strumento. L'autonomia di ciascun esperto è stata limitata solo dalla richiesta che ciascuno studio:

- rispondesse alle medesime domande valutative comuni. A tutti gli studi è stato richiesto di esprimersi sull'effettiva addizionalità dell'incentivo, sugli effetti prodotti a livello territoriale e sulle cause che hanno influito sul raggiungimento degli obiettivi prefissi;

⁶⁷ I nove esperti cui sono stati affidati gli studi di caso sono stati selezionati con procedura di evidenza pubblica, in base alla loro esperienza nella valutazione di politiche industriali. Le risorse per l'affidamento di questi incarichi provengono da un apposito progetto operativo previsto a questo scopo nell'ambito del Programma di Diffusione delle Conoscenze.

- calcolasse alcuni indicatori quantitativi comuni utili a valutare l'impatto. Questi erano divisi in tre categorie: indicatori riguardanti l'impresa, il contratto di programma ed il territorio.

Altri studi complementari a quello principale, che hanno contribuito alla formazione del giudizio valutativo complessivo espresso nella relazione al CIPE, sono consistiti in:

- un esame delle caratteristiche dei contratti di programma che hanno finanziato consorzi di imprese, approvati in tempi più recenti. Questa analisi è stata motivata dalla recente evoluzione dello strumento che si è gradualmente sempre più orientato al finanziamento di consorzi di imprese, e non ha investito gli effetti, ma solo il contenuto progettuale dei contratti. Essa ha rivolto particolare attenzione al tema della coerenza territoriale e settoriale dei consorzi finanziati;
- una analisi econometrica degli effetti prodotti su scala nazionale dallo strumento Contratti di programma;
- una meta-valutazione, o valutazione basata su fonti secondarie, del Contratto di Programma che ha finanziato l'investimento FIAT a Melfi. Questo caso ha meritato l'adozione di un approccio differente dagli altri resi oggetto dello studio principale, per le sue dimensioni nettamente superiori agli altri casi e per essere già stato oggetto di un vasto dibattito e di una ricca letteratura.

L'indagine aveva tra i suoi scopi "di migliorare la base conoscitiva per l'assunzione di decisioni". Per questo l'Unità di Valutazione non considera di avere assolto al suo mandato con la trasmissione formale della relazione al CIPE, ma attribuisce una grande importanza alla formazione di una visione condivisa su questo strumento sia attraverso l'intenso dibattito sui risultati emersi avvenuto all'interno del gruppo di esperti interni ed esterni all'amministrazione, sia ad ulteriori modalità formali ed informali con cui si intende diffondere i risultati.

RIQUADRO II.2.4 — LA VALUTAZIONE DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA: UNA SINTESI DEI RISULTATI

In termini generali, da quest'indagine valutativa emerge la visione di uno strumento che ha in sé la possibilità di produrre impatti significativi sui territori bersaglio. Centrale alla valutazione di questi effetti è la stima dell'addizionalità dell'intervento pubblico, definita come la capacità dello strumento incentivante di modificare le decisioni di investimento. L'addizionalità degli incentivi concessi a grandi imprese è stata in generale positiva, ma ha riguardato aspetti diversi nei diversi casi esaminati. In almeno due casi l'addizionalità ha riguardato l'intero Paese, in quanto il contratto di programma ha indotto l'impresa a localizzare il suo investimento in Italia piuttosto che all'estero. In altri casi, l'incentivo ha spostato la localizzazione verso aree del Mezzogiorno, od ha influito in positivo sulle dimensioni o sui tempi di realizzazione dell'investimento.

Avendo accertato l'incisività dello strumento, l'indagine ha cercato di valutare in modo separato alcuni aspetti parziali degli effetti complessivi prodotti dall'intervento:

- *Gli impatti di breve periodo sono stati misurati prevalentemente dall'occupazione addizionale indotta dagli investimenti agevolati, che è risultata positiva, con il connesso incremento nei redditi e nei consumi a livello locale. Questo effetto riscontrato negli studi di caso, è confermato dall'analisi econometrica, da cui risulta che a livello nazionale un terzo dell'occupazione prodotta sarebbe strettamente addizionale.*

- *Gli effetti dinamici riscontrati sono più incerti nell'entità, ma nella maggioranza dei casi studiati appaiono anch'essi di segno positivo e passano in primis attraverso una accresciuta domanda di mano d'opera qualificata sostenuta nel tempo.*
- *Sono deludenti, invece, rispetto alle aspettative, i risultati prodotti in termini di rapporti commerciali instaurati con l'economia locale e gli effetti di attivazione su nuove imprese. Questo risultato mancato non sembra però inficiare il radicamento delle grandi imprese nei territori e la sostenibilità nel tempo degli stabilimenti produttivi. Le imprese che hanno completato i loro investimenti, infatti, continuano a trovare conveniente nel tempo la localizzazione prescelta per motivi legati proprio alla qualità ed affidabilità delle risorse umane, o a fattori geografici ed istituzionali di contesto.*
- *Un'altra area di debolezza riguarda le attività ed i centri di ricerca finanziati. Anche gli investimenti che hanno raggiunto i risultati più soddisfacenti dal punto di vista produttivo mostrano problemi con riferimento alla realizzazione delle attività di ricerca ad essi connesse. Spesso interpretata come un adempimento necessario per l'accesso al finanziamento, la componente di ricerca ha dato risultati migliori quando era necessaria per il buon esito della parte industriale dell'investimento.*
- *Esce ridimensionato dalla ricostruzione dei casi il ruolo del negoziato tra la parte pubblica e quella privata nella fase precedente all'approvazione dell'investimento. Interazioni di tipo negoziale sono avvenute in modo informale o non si sono avute affatto, e non vi è traccia documentale di una vera e propria valutazione ex ante di natura tecnica degli investimenti proposti. Le imprese sono state in alcuni casi indotte ad incrementare il contenuto di ricerca e sviluppo dell'investimento proposto o gli obiettivi occupazionali che si prefiggevano di raggiungere, rispetto a quanto avrebbero spontaneamente deciso. L'addizionalità più marcata degli investimenti in ricerca, tuttavia, spesso non si è concretizzata nella realtà, in quanto non sempre le attività previste e finanziate, sono state effettivamente realizzate. Tuttavia, se per quanto riguarda la ricerca, nei casi in cui essa è stata proposta dall'imprenditore solo in risposta alle preferenze della parte pubblica, il suo sostanziale fallimento ha lasciato inalterata l'economicità della parte industriale dell'iniziativa, lo stesso non si può dire per gli obiettivi occupazionali. Il tentativo pubblico di influenzare al rialzo gli impatti occupazionali degli investimenti ha avuto in qualche caso effetti controproducenti. I due casi esaminati in cui il raggiungimento o la salvaguardia di livelli occupazionali hanno rappresentato la motivazione predominante per la parte pubblica, sono anche gli unici fra quelli osservati che non hanno retto alla prova della competitività.*

Conclusioni a parte vengono raggiunte dallo studio in materia di incentivazione agli investimenti di consorzi di PMI. I risultati indicano che solo una parte dei progetti consortili mostrano una coerenza settoriale o territoriale tra le iniziative d'investimento finanziate, rendendo possibile la produzione di beni pubblici o economie di agglomerazione. I due casi esaminati più a fondo, suggeriscono che anche quando questa possibilità esiste, attività comuni sono di difficile realizzazione in settori come la ricerca o i servizi avanzati, mentre risultano più percorribili con riguardo agli aspetti spaziali e logistici della produzione.

II.2.5 Valutare le politiche sanitarie e sociali con approccio territoriale: il caso dell'Umbria

L'UVAL svolge attività di analisi e di valutazione affinché il disegno di politiche in favore dello sviluppo dei territori rurali avvenga in maniera sempre più consapevole. Attualmente, le politiche di sviluppo in favore dei territori rurali si basano prevalentemente su analisi di tipo settoriale, concentrandosi esclusivamente sul settore

agro-alimentare. Considerando che i problemi delle aree rurali sono sempre più collegati ad una serie complessa di fattori, che richiedono un approccio interdisciplinare, e tenendo conto sia del dibattito internazionale, sia che delle lezioni apprese nel periodo di programmazione 2000-2006, l'UVAL ha deciso di svolgere un'analisi pilota per la costruzione di una metodologia di analisi economica con approccio territoriale. Le attività di valutazione della programmazione 2000-2006 hanno infatti fatto emergere la questione fondamentale e irrisolta del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. È stata pertanto realizzata una metodologia per la valutazione territoriale della politica sociale e di quella sanitaria, attraverso l'uso simultaneo di strumenti di analisi spaziale e di misurazione, quali gli indicatori.

In particolare, l'analisi si è concentrata sull'accesso e la disponibilità di alcuni servizi essenziali nelle aree rurali da parte di due specifiche categorie di popolazione: le donne e gli anziani. Particolare attenzione è stata rivolta all'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) che, consistendo nell'erogazione di un insieme di prestazioni di carattere sanitario e socio-assistenziale rese al paziente non auto-sufficiente a domicilio, evitando l'ospedalizzazione, rappresenta un servizio chiave nelle aree con problemi di accessibilità (marginali). Partendo dalla constatazione del basso tasso di attività femminile nelle aree rurali e dell'alto livello di disoccupazione giovanile si è deciso di analizzare anche l'erogazione dei servizi di cura dell'infanzia (asili nido). L'analisi ha avuto ad oggetto la regione Umbria, ma è riproducibile per altre regioni e può essere uno strumento importante per il *policy making* nelle aree rurali.

Il lavoro è stato organizzato in due fasi. Inizialmente, si è proceduto a mappare la Regione Umbria in termini di aree urbane e rurali, identificando, all'interno delle aree rurali, differenti categorie di area, ovvero aree rurali peri-urbane, intermedie e periferiche⁶⁸. Questa distinzione ha permesso di caratterizzare le aree rurali in una prospettiva economica e socio-demografica. È stata infatti effettuata un'analisi socio-economica che ha permesso di individuare le "sfide" cui sono sottoposte le aree rurali della regione: perdita di popolazione nelle aree rurali periferiche e intermedie; invecchiamento e tassi di dipendenza particolarmente alti; emarginazione delle donne dal mercato del lavoro. Interessante il caso delle aree peri-urbane, più dinamiche dal punto di vista della popolazione (con un tasso di variazione positivo negli ultimi venti anni), ma dove persiste la difficoltà delle donne a partecipare al mondo del lavoro.

Successivamente, ottenuta una mappa dell'Umbria rurale si è analizzata la disponibilità di due servizi essenziali (accesso agli asili nido e accesso ai servizi sanitari), basandosi su quei bisogni derivanti dall'analisi socio-demografica ed economica delle diverse aree. Per misurare l'erogazione, l'accessibilità e la qualità dei servizi analizzati, nelle aree rurali e urbane, e nelle diverse sottotipologie di aree rurali, l'UVAL ha costruito una batteria di indicatori di offerta, di accessibilità (o copertura).

Il lavoro è avvenuto in collaborazione con la Regione Umbria, che è stata consultata all'inizio della ricerca, soprattutto per l'identificazione dei temi di maggiore interesse e

⁶⁸ Le aree rurali sono state definite secondo due principali criteri: densità della popolazione e accessibilità ai due capoluoghi di Provincia. Applicando il primo criterio a livello di comune, quei comuni con densità minore di 150 abitanti per chilometro quadrato sono stati considerati rurali. L'universo dei comuni rurali, attraverso l'utilizzo di un indicatore di accessibilità e il calcolo del tempo impiegato a raggiungere uno dei capoluoghi di provincia, è stato classificato in sottotipologie di aree rurali (perurbane, intermedie e periferiche). L'UVAL è partita dalla metodologia di territorializzazione dell'OCSE, adattandola alla realtà della regione Umbria. Per maggiori dettagli sulla metodologia applicata, cfr. Materiali UVAL n. 12, 2006.

che ha collaborato attraverso una serie di incontri, interviste e lo scambio di dati, documenti ufficiali e informazioni. I risultati sono stati presentati alla Conferenza OCSE su “Priorità di Investimento per le Aree Rurali” nella sessione dedicata al miglioramento dell’offerta dei servizi di base alle persone residenti nelle aree rurali ed ha destato particolare interesse per l’impostazione metodologica e lo sforzo di misurazione.

RIQUADRO II.2.5: BREVE PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DELL’ANALISI

Nel complesso, l’analisi elaborata mostra che la politica sanitaria regionale ha avuto attenzione a tutte le diverse aree del territorio, comprese quelle più periferiche. Sebbene a questo stadio della ricerca non sia possibile misurare l’impatto di tali politiche in termini di “risultati ultimi”, come ad esempio differenze degli impatti delle cure su pazienti residenti in tipologie differenti di aree, è stato possibile constatare un’appropriata modalità di offerta dei servizi sanitari nei diversi territori della regione, basata su una rete di centri di salute e punti di erogazione dei servizi che copre l’intero territorio dell’Umbria. Ciò è stato realizzato con un livello di spesa pro capite sanitaria in linea con la media nazionale. Tuttavia, l’accessibilità ai servizi sanitari, soprattutto agli ospedali, resta una questione di alta rilevanza. Infatti anche se tutti, inclusi coloro che risiedono nelle aree rurali, sembrano godere dell’accesso ai punti di erogazione ed al servizio prestato dai medici di medicina generale, la popolazione più anziana (che rappresenta una parte molto consistente della popolazione rurale) può incontrare particolari difficoltà per raggiungere gli ospedali, qualora abbia problemi di salute e necessiti assistenza specializzata. Inoltre, il numero di assistiti attraverso l’assistenza domiciliare integrata è sorprendentemente più basso nelle aree rurali rispetto a quelle urbane. Infine, l’intero quadro peggiora se si guarda agli esiti degli indicatori di qualità. Infatti, solo il 33 per cento dei punti di erogazione che servono le aree rurali offre la gamma completa dei servizi di base (vaccini, prelievi, guardia medica e assistenza sanitaria domiciliare).

Diverso lo stato dell’offerta dei servizi di cura per l’infanzia. A livello regionale si rileva una generale carenza di servizi di cura per l’infanzia, con un livello di copertura che si attesta a circa l’11 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni (15 per cento nelle aree urbane e 7 per cento nelle aree rurali), livello comunque superiore alla media nazionale (9 per cento). Ad ogni modo, lo studio permette di evidenziare una situazione di discriminazione territoriale, con le aree rurali che possiedono solo il 35 per cento del totale dei posti di asili nido della regione, pur ospitando il 54 per cento dei bambini tra 0 e 3 anni dell’intera regione. Questa discriminazione è particolarmente alta per quanto riguarda gli asili nido privati, il che significa che c’è spazio per un intervento di politica pubblica per cambiare la situazione nelle aree rurali meno accessibili. Il problema dei costi legati all’offerta di servizi di cura per l’infanzia nelle aree difficilmente accessibili richiede il ricorso a soluzioni innovative (come ad esempio l’uso più efficace di iniziative di volontariato, asili nido “familiari”, introduzione di classi di asili nido nelle scuole già esistenti, ecc.), che richiedono soluzioni migliori di partnership tra privato e pubblico.

II.3 Metodi e strumenti per il miglioramento della programmazione e dell’attuazione degli interventi

Nel corso del biennio 2005-2006 sono state rafforzate alcune attività finalizzate alla diffusione di metodi e strumenti innovativi per accompagnare le Amministrazioni nella definizione delle politiche pubbliche e per sostenerle nel corso dell’attuazione delle stesse, al fine di migliorarne l’azione e la capacità di analisi dei contesti, dei risultati e dei nessi di causalità tra interventi e risultati.